

Tiré – à – part

Marie-Alix Montfort

■ Filières oléagineuses africaines

NEE n°23, septembre 2005, pp. 55-85

Résumé

Dans un contexte de forte augmentation de la consommation mondiale en huiles végétales, le présent article propose une étude de deux filières oléagineuses africaines, palmier à huile au Cameroun et arachide au Sénégal. Il est tout d'abord montré que toutes deux font face à une faible productivité, une faible organisation des producteurs et une concurrence importante à l'international. Les programmes de soutien, nationaux ou internationaux, bi- ou multilatéraux, mis en place pour faire face à la marginalisation de l'Afrique sur le marché mondial des oléagineux sont ensuite passés en revue, mais il est également montré que les mesures de soutien interne et à l'export, utilisées par certains autres pays producteurs, sont de nature à déstabiliser les marchés mondiaux et donc à fragiliser encore les filières africaines. Dans le contexte des négociations internationales actuelles et d'un marché mondial des oléagineux porteur, l'auteur conclut qu'une réponse purement commerciale des pays africains à leur faible compétitivité serait vouée à l'échec et qu'une initiative combinant traitement spécial et différencié, amélioration de la productivité, organisation des acteurs et gestion des risques serait la meilleure voie pour assurer la pérennisation des filières.



Direction des Politiques Economique et Internationale

Sous-Direction de l'Évaluation, de la Prospective,
des Études et de l'Orientation

NOTES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES

Directeur de la publication : Jean-Marie AURAND, DPEI

Rédacteur en chef : Bruno VINDEL, DPEI

Secrétariat : Nancy DIOP, DPEI

Membres du comité de rédaction :

Éric BARDON, DICOM

Frédéric UHL, DPEI

Philippe BOYER, SG-DAFL

Bernard DECHAMBRE, DPEI

Alain BLOGOWSKI, DGAL

Jacques LOYAT, DGER

Sylvain MOREAU, SG-SCEES

Laurent PIET, DPEI

Nathanaël PINGAULT, DGFAR

Évelyne SIROTA, SG-SCEES

Composition : DPEI/SSAI/SDEPEO

Impression : Ministère de l'Agriculture et de la Pêche

Dépôt légal : à parution

ISSN : 1275-7535

Renseignements et diffusion : voir page 4 de couverture

FILIÈRES OLÉAGINEUSES AFRICAINES

Marie-Alix MONFORT

Chargée d'études au bureau Environnement et Agriculture
DGTPE/C4
Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie

Marie-Alix Montfort était stagiaire au sein du bureau des Relations Extérieures de l'Union européenne du ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires rurales (DPEI/BREUE) lors de l'étude ayant donné lieu à la rédaction de cet article.

L'ESSENTIEL DE L'ARTICLE

Dans un contexte de forte augmentation de la consommation mondiale en huiles végétales, le présent article propose une étude de deux filières oléagineuses africaines, palmier à huile au Cameroun et arachide au Sénégal.

La présentation parallèle des deux filières permet de mettre en évidence qu'au-delà d'une différence fondamentale (le Cameroun doit importer de l'huile de palme pour compenser un déficit croissant de l'offre nationale alors que la production d'arachide au Sénégal est quasi exclusivement réservée à l'exportation), toutes deux font face à une faible productivité, une faible organisation des producteurs et une concurrence importante à l'international (principalement Malaisie et Indonésie pour l'huile de palme, USA, Argentine et Chine pour l'arachide). Mais si les échanges mondiaux d'huile de palme connaissent une forte croissance ces dernières années, la tendance est à la baisse pour l'arachide, trop chère par rapport aux produits qui lui sont substituables. Dans ce contexte défavorable le Sénégal parvient encore malgré tout à maintenir ses parts de marché relatives alors que, dans un marché porteur, celles du Cameroun se détériorent régulièrement.

Face à cette marginalisation de l'Afrique sur le marché mondial des oléagineux, plusieurs programmes de soutien, nationaux ou internationaux, bi- ou multilatéraux, spécifiquement tournés vers ces filières ou non, ont été mis en place et sont ici passés en revue. On note les efforts entrepris par les deux gouvernements, sur des thématiques relativement proches : amélioration de la productivité, aide au financement des investissements nécessaires, renforcement du cadre interprofessionnel.

L'article montre ensuite que certains des autres pays producteurs favorisent leurs propres filières oléagineuses, par des mesures de soutien interne et à l'export, ce qui déstabilise les marchés mondiaux et est de nature à fragiliser encore les filières africaines. C'est notamment le cas des États-Unis qui, outre des « deficiency payments » et aides contractuelles au soja et à l'arachide potentiellement très élevés, ont recours aux crédits à l'exportation et à l'aide alimentaire sur le volet des échanges. De ce point de vue, les aides directes de l'Union européenne communautaires semblent moins distorsives d'autant que, dans le même temps, son système de préférences (« Tout Sauf les Armes », protocole de Cotonou) qui permet une entrée des produits de ces pays en franchise totale de droit, est plus utilisé que son équivalent américain (AGOA). De leur côté, les deux pays étudiés tirent profit de leur appartenance à des unions douanières régionales (UEMOA et CEMAC) pour maintenir un niveau de protection assez élevé de leur propre marché (50% en équivalent ad-valorem). Enfin, face à une instabilité croissante des prix mondiaux, une réflexion sur les outils de stabilisation et le développement des outils privés de gestion des risques semble nécessaire pour ces filières.

A partir de ces éléments d'analyse et dans le contexte des négociations internationales actuelles et d'un marché mondial des oléagineux porteur, l'auteur pense qu'une réponse purement commerciale des pays africains à leur faible compétitivité serait vouée à l'échec et pourrait plutôt bénéficier à leurs concurrents directs. Une initiative combinant traitement spécial et différencié, amélioration de la productivité, organisation des acteurs et gestion des risques paraît la meilleure voie pour assurer la pérennisation des filières étudiées.

LP

FILIÈRES OLÉAGINEUSES AFRICAINES

INTRODUCTION

Les produits de base représentent pour une majorité de pays d'Afrique sub-saharienne une ressource vitale en terme de recettes d'exportation, d'emplois et de revenus. Cette dépendance, qui fragilise les économies africaines, est accentuée par la concurrence d'agricultures plus compétitives et par l'instabilité et la baisse des prix. Sur les marchés internationaux, ces difficultés se traduisent par une part décroissante de l'Afrique dans le commerce mondial.

La problématique des produits de base et la lutte contre les effets de la volatilité des prix est actuellement une problématique largement discutée au sein de la communauté internationale : groupe des personnalités de la CNUCED¹, Banque mondiale, FMI², sans aboutir toutefois à de véritables conclusions. Le regain d'intérêt pour ces sujets est lié en grande partie à l'initiative coton lancée par quatre pays africains auprès de l'OMC et qui a entre autres entraîné l'échec de la conférence de Cancun en septembre 2003. La même année, en février, le Président de la République Française lançait l'idée d'un partenariat en faveur des pays africains les plus dépendants des produits de base, idée reprise par l'Union Européenne au G-8 d'Evian en juin 2003. En 2004, l'UE a élaboré un plan d'action en faveur des pays tributaires des produits de base³, incluant un partenariat UE-Afrique à l'appui du secteur du coton⁴ et comportant les grands axes suivants :

- mise en place de stratégies d'action sur les produits de base comme priorité pour lutter contre la pauvreté ;
- défense dans les enceintes des négociations internationales d'un traitement commercial privilégié pour l'Afrique ;
- lancement d'une réflexion sur la problématique du prix des matières premières en proposant des moyens de lutter contre le risque prix.

Dans ce contexte de préoccupation internationale et européenne pour la problématique des produits de base et de la volatilité des prix on peut envisager une réflexion sur d'autres produits de base que le coton, pour lesquels les soutiens communautaires pourraient être remis en question. Les oléagineux constituent pour les raisons suivantes un bon exemple de ce type de matière première agricole :

- produit de base cultivé à la fois dans les pays du Nord et du Sud, et soutenu au Nord ;
- filières africaines confrontées à une concurrence accrue des autres pays tiers producteurs ;
- importance sociale et économique de ces produits pour l'Afrique sub-saharienne ;

¹ Réunion sur les questions relatives aux produits de base, A/58/401 de l'ONU.

² Étude sur la « volatilité des taux de change et flux commerciaux », de mai 2004, WT/WGTDF/W/24.

³ Communication COM(2004) 89 du 12 février 2004, validé au Conseil le 26 avril 2004.

⁴ Proposition de partenariat UE-Afrique à l'appui du développement du secteur du coton, COM (2004) 87.

- différents produits concernés mais substituables entre eux ;
- culture plus stratégique pour l'UE que le coton ;
- secteur qui a été souvent présent sur la scène internationale (différend UE/US, Accords de Blair House en 1992).

Cet article s'attache à l'étude des filières oléagineux tropicaux africaines, en particulier arachide au Sénégal et palmier à huile au Cameroun, dans le contexte des négociations commerciales internationales et d'instabilité des prix afin de réfléchir à leurs possibilités de développement ou de pérennisation.

La première partie décrit les filières en terme de production, en insistant sur les problèmes de compétitivité des filières oléagineuses. La seconde partie les présente dans le contexte des négociations commerciales internationales afin d'évaluer les effets des politiques commerciales des autres pays producteurs. Enfin la troisième partie aborde les effets de la volatilité des cours internationaux sur les filières étudiées ainsi que les moyens d'y remédier.

ORGANISATION DES FILIÈRES OLÉAGINEUSES, PROBLÉMATIQUE DE LA COMPÉTITIVITÉ

La filière palmier à huile au Cameroun : production et transformation

La production d'huile de palme se répartit entre un secteur industriel avec des plantations satellites des agro-industries ou des plantations villageoises encadrées et un secteur villageois. Elle concerne 2 000 planteurs sur une surface de 100 000 ha.

Tableau 1 – Surface et production d'huile de palme au Cameroun en 2002

	Surface (ha)	Production d'huile brute de palme (tonnes)	Taux d'extraction
Agro-industries	60 000	105 000	19 à 23%
Plantations villageoises encadrées	14 000		
Secteur informel et transformation artisanale	24 000	35 000 (huile rouge artisanale)	5 à 18%

Source : Ministère de l'agriculture du Cameroun 2000 et Revue du secteur rural

Alors que la filière parvenait à couvrir les besoins de la population nationale en huile de palme brute dans les années 1980, on se situe depuis 1997 dans une situation de déficit :

Tableau 2 – Couverture des besoins nationaux camerounais en huile de palme

	1980	2002
Consommation nationale (tonnes)	70 000	175 000
Production nationale (tonnes)	130 000	140 000
Solde	+60 000	-35 000

Source : ministère de l'Agriculture du Cameroun (2000) et Oil World (2004)

La demande croissante s'explique par l'augmentation de la population et par un accroissement du niveau de consommation d'huile végétale. Mais les différentes contraintes de la filière ne lui permettent pas d'adapter ses niveaux de production. La filière fait face en effet à des problèmes de productivité qui se traduisent par des niveaux de rendement faibles⁵ et s'expliquent par :

- le vieillissement des plantations et les mauvais choix agronomiques pour les nouvelles plantations ;
- le manque de formation technique et d'organisation des producteurs ;
- l'accès difficile aux intrants.

La transformation industrielle est réalisée par cinq sociétés dont trois sont détenues par le groupe français Bolloré (SOCAPALM, SAFACAM, Ferme Suisse). La stratégie d'investissement du groupe français dans cette filière repose sur le déficit national en huiles végétales, la possibilité d'étendre les plantations et les gains de productivité qu'il est possible de réaliser au niveau de la production et de la transformation. L'objectif est d'améliorer la compétitivité de la filière pour satisfaire le marché local.

La transformation artisanale concerne les plantations villageoises éloignées des zones d'influence des agro-industries. La production est destinée au marché local et les rendements d'extraction sont plus faibles que dans le secteur industriel. La filière palmier à huile au Cameroun se caractérise aussi par une faible organisation des acteurs. Il existe en effet une seule organisation de producteurs dont l'activité principale est la culture du palmier à huile : l'UNEXPALM qui représente 600 planteurs et dans laquelle la représentativité des producteurs est souvent mise en cause.

La filière arachide au Sénégal : production et transformation

La culture de l'arachide au Sénégal revêt une importance économique, sociale et culturelle. Elle concerne 10% de la population (1 million de producteurs) sur 842 000 ha, mais est actuellement dans une situation difficile, entraînant une chute de la production et des exportations.

*Tableau 3 – Production d'arachide au Sénégal entre 1976 et 2003
en milliers de tonnes*

	Moyenne 1976/79	Moyenne 1980/89	Moyenne 1990/03	Campagne 2002/03
Graine d'arachide	703,7	525,2	510,6	356,0
Huile brute	207,2	161,8	150,4	136,3
Tourteaux	293,2	199,5	178,0	156,3

Source : Oil World

Le Sénégal a adopté une stratégie particulière dans le secteur des oléagineux : les sénégalais ne consomment pas l'huile d'arachide produite localement. La production d'arachide destinée au marché local est consommée sous forme de pâte d'arachide, d'arachide de bouche, de fane pour le bétail mais non d'huile, car c'est une huile trop chère pour les consommateurs locaux qui est

⁵ Entre 6 et 9 tonnes de régimes par ha soit environ 2 tonnes d'huile par ha, contre 15 en moyenne en Afrique, et 25 en Asie.

donc destinée à l'exportation. Dans les années 80, le choix a été fait d'importer des huiles végétales pour la consommation humaine et d'exporter l'huile d'arachide industrielle. La SONACOS et la NOVASEN sont les principaux transformateurs industriels du secteur arachidier.

Tableau 4 – Répartition de la production d'arachide pour la campagne 2001/02

SONACOS	334 020
	dont 300 000 exportées
NOVASEN	30 000
Réserve pour les semences	125 000
Marché parallèle et autoconsommation	110 980

Unité : tonnes équivalent coque

Source : SONACOS

La réduction des surfaces⁶ cultivées en arachide, associée à la baisse de la productivité, dans un contexte d'augmentation de la population et de la consommation de corps gras végétaux⁷, ont entraîné un déficit croissant en huile qui s'est traduit par un recours aux importations pour satisfaire la demande nationale. La baisse de productivité s'explique par les nombreuses contraintes de la filière arachide au Sénégal :

- la dégradation des sols et du capital semencier ;
- la vétusté du matériel agricole ;
- la mauvaise adaptation des itinéraires techniques ;
- l'endettement des producteurs.

A ces contraintes s'ajoute un contexte de privatisation de la filière dont l'issue est incertaine et qui plonge la filière entière dans des difficultés financière et organisationnelle. Malgré les engagements auprès des Institutions financières internationales, la privatisation de la SONACOS n'a pas encore abouti. Deux repreneurs se sont manifestés au dernier appel d'offre en juin 2004 : le groupe ADVANCE en association avec DAGRIS, et un groupe local soutenu techniquement par les professionnels français via SOFIPROTEOL et AGROPOL, mais qui a moins de chances d'aboutir pour des raisons financières. L'introduction du groupe français DAGRIS se justifie par les bonnes perspectives de débouchés sur le marché local en particulier dans le secteur des tourteaux.

Bien que présentant une structuration apparente, avec en particulier une interprofession, le CNIA (Comité National Interprofessionnel de l'Arachide), la filière compte de nombreuses organisations à la représentativité et la capacité limitée de gestion de la collecte, de la commercialisation et de l'approvisionnement en intrants.

⁶ 1,2 millions d'ha consacrées à l'arachide en 1985, 570 000 ha pour la campagne 2003/04.

⁷ La consommation apparente (Production + Importations – Exportations) d'huile végétale est passée de 183 900 tonnes d'huile en 1997/98 à 222 000 tonnes en 2002/03.

Les déficits d'offre et de compétitivité ont conduit à la marginalisation des filières oléagineuses africaines sur le marché mondial

Le déficit de compétitivité

Au niveau mondial on assiste à un très fort accroissement de la consommation de corps gras végétaux. On passe de 15 millions de tonnes d'huiles végétales consommées dans le monde à 60 millions de tonnes entre 1960 et 1998. Cette demande croissante s'explique par l'augmentation de la population, l'accroissement des revenus, l'évolution des habitudes alimentaires vers la consommation d'huiles végétales surtout soja, palme, colza et tournesol. Les filières africaines font donc face à un marché porteur mais qui pourra être approvisionné par les produits locaux seulement si ces filières améliorent leur niveau de compétitivité. La compétitivité des filières se mesure en effet par leur capacité à se positionner sur les marchés nationaux et étrangers. Au Sénégal, l'huile d'arachide est peu concurrencée sur le marché national puisqu'elle est quasiment toute exportée. En revanche sur le marché international et en particulier communautaire, principale destination de l'huile d'arachide sénégalaise, la concurrence provient surtout des États-Unis, de l'Argentine et de la Chine. Les exportations américaines, plus stables en quantité peuvent compenser les variations de production d'huile sénégalaise. En 2003, la France a importé 19 000 tonnes d'huile d'arachide des États-Unis alors qu'elle n'en importait pas les autres années. En effet, la récolte, très mauvaise au Sénégal, n'avait pas permis de satisfaire la demande française.

La problématique de la compétitivité est présente au Cameroun sur le marché local où les productions nationales sont en concurrence directe avec les huiles d'importations provenant de Malaisie et d'Indonésie, dont les coûts sont décrits dans le tableau 5.

Tableau 5 – Coûts de production d'huile brute de palme au Cameroun et en Asie du sud-est

	1995/96	1996/97	1997/98
Moyenne camerounaise	316	316	303
Moyenne asiatique	92	69	38

Unité : en F CFA/kg

Source : ministère de l'Agriculture du Cameroun

Les prix de sortie usine de l'huile de palme au Cameroun s'élèvent à 545US\$/tonne alors qu'en position CAF à Rotterdam l'huile de palme était à 472US\$/tonne. Or le différentiel entre le prix sortie usine et le prix CAF correspond aux coûts de transport (assurance et fret). L'huile de palme camerounaise est donc très chère sur le marché mondial, en particulier à cause des coûts de production élevés, et donc peu compétitive par rapport aux huiles d'Asie du sud-est. La différence de coût de production s'explique par :

- l'âge avancé des plantations dont les rendements sont plus faibles ;
- les conditions climatiques non optimales (stress hydrique) ;
- la vétusté du matériel de transformation industrielle ;
- le coût élevé des intrants qui sont tous importés ;
- les taux d'intérêt élevés qui pénalisent les investisseurs et donc les transformateurs.

Tableau 6 – Atouts/Contraintes des filières oléagineuses en Afrique sub-saharienne

Cause de faible compétitivité	Moteur pour l'amélioration de la compétitivité
- Qualité des semences	- Marché local porteur principalement pour l'huile de palme et l'arachide de bouche
- Difficulté d'approvisionnement en intrants	
- Coûts de production élevés	
- Faible compétitivité des industries de transformation	- Possibilité de conquête des marchés sous régionaux
- Circuits de collecte et commercialisation peu organisés et opérationnels	
- Producteurs peu organisés	- Possibilité d'extension des zones de culture
- Privatisation non aboutie au Sénégal	

Marginalisation des filières d'Afrique sub-saharienne sur le marché mondial des oléagineux

Marginalisation dans la production mondiale

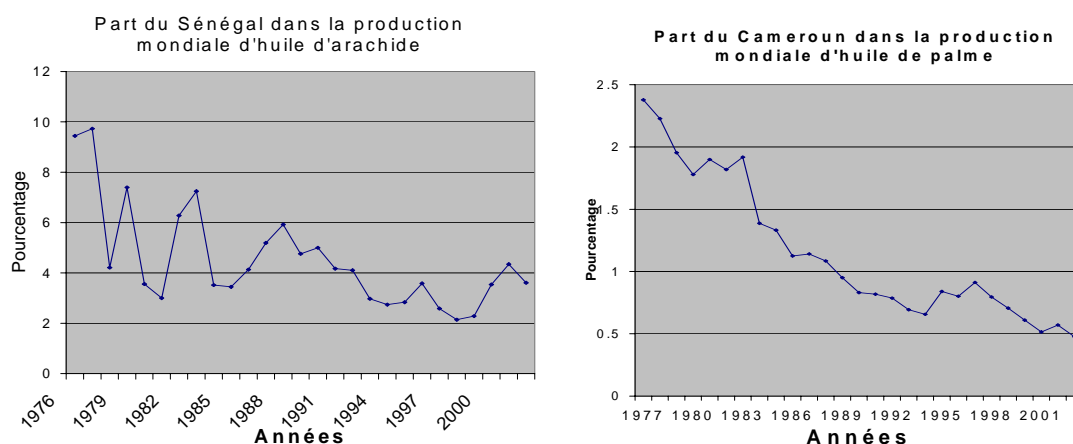
L'organisation de la production et la structuration des filières se traduisent au niveau international par le positionnement de ces filières sur le marché mondial. Depuis les années 1970, la présence de l'Afrique sur le marché mondial des oléagineux s'amenuise, comme en témoigne le tableau 7. Les graphiques suivants mettent en évidence pour les filières palmier à huile et arachide la marginalisation du Cameroun et du Sénégal en terme de production d'oléagineux.

Tableau 7 – Part de l'Afrique dans la production d'huile brute d'arachide et de palme entre 1976 et 2004

	1976/80	1986/90	2001/04
Huile d'arachide	20,3%	12,3%	10,1%
Huile de palme	17,2%	10,3%	7,5%

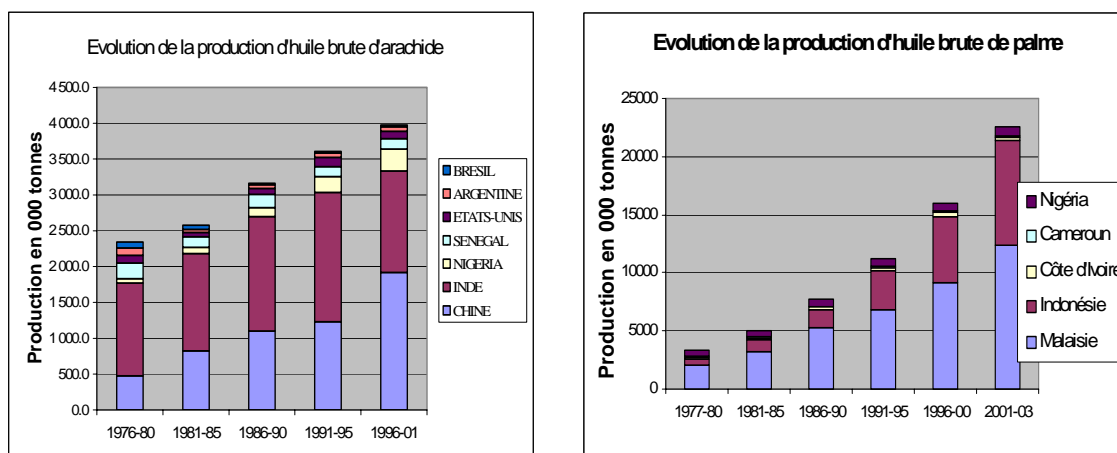
Source : Oil World

Graphique 1 – Part du Cameroun et Sénégal dans la production mondiale d'huile



Source : Oil World

Graphique 2 – Production mondiale d'huile d'arachide et de palme



Source : Oil World

La perte de vitesse de ces deux filières s'explique par l'apparition de nouveaux producteurs plus compétitifs comme le montre le graphique 2. Le niveau de production d'huile d'arachide croît mais dans des proportions plus faibles que celui de l'huile de palme. En effet entre 1976 et 2001, la production d'huile brute d'arachide est multipliée par 1,73 (de 2,4 millions de tonnes à 4,3 millions de tonnes). Deux acteurs principaux dominent le marché mondial de l'huile d'arachide en terme de production : l'Inde et la Chine. En part relative, le Sénégal reste un acteur marginal en terme de production.

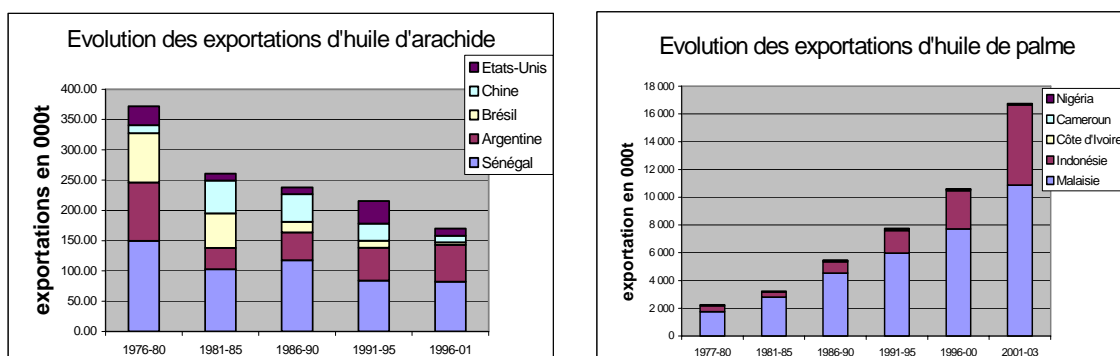
Pour l'huile de palme, la production au niveau mondial est multipliée par 8,5 (de 2,8 millions de tonnes à 24,1 millions de tonnes). L'Afrique est aussi un producteur marginal. Le déclin de l'Afrique en huile de palme s'est fait au profit des nouveaux producteurs d'Asie du sud-est : Malaisie et Indonésie. L'Asie est passée de 67,1% à 82,9% de la production mondiale d'huile de palme entre 1976/80 et 2001/03. Grâce à d'importants travaux de recherche (amélioration du matériel végétal), et à d'importantes campagnes de plantations, la production d'huile de palme a explosé en Malaisie passant de 0,12 millions de tonnes en 1961/65 à 12,4 millions de tonnes en 2001/03. La Malaisie a alors bénéficié de l'ouverture de grands marchés de consommation : le Pakistan, la Chine et l'Inde. Il faut cependant noter que le maintien de ces cultures pérennes à des niveaux élevés de production repose sur des programmes de replantation d'arbres. Le vieillissement des arbres est en effet le point faible des cultures pérennes puisqu'à partir de 25 ans d'âge, leur rendement commence à diminuer et l'exploitation devient difficile vu la hauteur des régimes. L'entretien des plantations est donc une condition indispensable à la pérennisation de ces filières, il repose sur des investissements importants, ce qui explique en partie la marginalisation de l'Afrique dans le secteur de l'huile de palme par manque d'investissement dans les plantations. Actuellement, l'Asie du sud-est conforte sa place de leader mondial grâce à une politique très volontariste en terme d'investissement, dont les coûts sont supportés en partie par les recettes d'exportation.

Marginalisation de l'Afrique dans les échanges d'oléagineux

L'apparition de gros producteurs qui ne peuvent écouler toute leur production sur leur marché national et l'élargissement des débouchés offerts par les nouveaux marchés a entraîné au niveau mondial une augmentation des échanges de corps gras végétaux. Des pays qui se sont spécialisés dans une culture oléagineuse (Malaisie pour l'huile de palme, Canada pour le colza, Argentine pour le soja et le tournesol) ont ainsi pleinement profité de l'accroissement de la

consommation de corps gras. Cette spécialisation repose sur une forte compétitivité et sur l'existence d'une demande suffisante. Au contraire, le Sénégal subit la désaffection des consommateurs européens pour l'arachide au bénéfice d'autres huiles. En terme d'exportation, la baisse des capacités d'offre et des niveaux de compétitivité se traduit, comme le montrent les graphiques suivants, par une marginalisation de l'Afrique dans les échanges d'oléagineux. L'Afrique représente aujourd'hui moins de 1,5% du commerce mondial des corps gras, contre 20% dans les années 1960.

Graphique 3 – Évolution des exportations d'huile d'arachide et de palme



Source : Oil World

Les exportations mondiales d'huile d'arachide ont diminué de 508 000 tonnes à 250 600 tonnes exportées (baisse de 50,7%) entre 1976 et 2001. Il en est de même pour le Sénégal qui exporte 244 000 tonnes d'huile brute d'arachide en 1976, et seulement 113 000 tonnes en 2001 (baisse de 53,7%).

Le Sénégal ne perd quasiment pas de parts dans les échanges internationaux. Alors que, comme nous l'avons vu précédemment, le niveau global d'exportations a baissé. Ceci permet de mettre en évidence la particularité de l'arachide (l'Afrique représentant encore 40 à 50% des exportations d'huile d'arachide). Ce n'est plus une culture qui est massivement consommée, produite et qui fait donc l'objet d'échanges importants. Le Sénégal a réussi à maintenir sa part relative grâce au marché de niche communautaire puisque 95% de l'huile d'arachide sénégalaise est exportée vers l'UE. Mais le Sénégal fait face à la chute de la demande communautaire et française en l'huile d'arachide⁸. L'huile d'arachide étant une huile fluide, elle est très substituable aux huiles de colza et tournesol, ce qui peut expliquer son retrait progressif du marché européen. En ce qui concerne les tourteaux, on assiste à une désaffection de l'UE pour l'arachide au profit du soja.

En ce qui concerne les exportations d'huile de palme, la Malaisie et l'Indonésie apparaissent comme les leader qui entraînent une forte croissance des échanges d'huile de palme. Les pays africains sont complètement marginalisés et ne représentent que 1 à 2 % des exportations d'huile de palme. Ceci s'explique par des écarts importants de compétitivité qui bénéficient aux pays d'Asie du sud-est pour se positionner sur le marché mondial.

⁸ En 1962, la France importait 120 000 tonnes d'huile d'arachide et 495 000 tonnes d'arachide décortiquées. En 1997, elle importe 74 000 tonnes d'huile d'arachide (-38%) et 77 000 tonnes de graines (-84%). La consommation moyenne d'huile d'arachide en France est passée de 4,7 à 1,1 kg/tête/an.

Le soutien des filières oléagineuses d'Afrique sub-saharienne par des programmes nationaux ou internationaux

Face à la marginalisation de l'Afrique sur le marché mondial des oléagineux et à la perte de vitesse de ces filières, il apparaît nécessaire de mettre en place des programmes afin de soutenir les filières et d'assurer leur pérennisation. L'enjeu pour les filières oléagineuses d'Afrique de l'ouest et du centre est de retrouver une autonomie pour l'approvisionnement du marché national, en augmentant leur niveau de production pour faire face à l'accroissement de la demande locale et limiter les importations provenant des nouveaux pays producteurs plus compétitifs.

Programmes nationaux de relance des filières

Cameroun : Le programme national de relance du palmier à huile

Depuis 2001, le ministère de l'Agriculture a lancé un projet 'palmier à huile' dans le cadre d'une politique « volontariste de modernisation de l'agriculture ». Ce programme est considéré comme une « priorité nationale » qui souhaite privilégier le développement conjoint du secteur industriel et du secteur villageois, selon les objectifs suivants :

- l'augmentation de la production par le développement des productions villageoises afin de couvrir les besoins nationaux voire se positionner sur le marché sous régional. L'objectif de production nationale est d'au moins 250 000 tonnes en 2010 ;
- cet objectif repose sur la plantation annuelle d'au moins 5 000 ha pendant quatre ans dans des zones agro-écologiquement favorables et avec du matériel végétal sélectionné ;
- l'amélioration de la productivité afin d'améliorer la compétitivité des produits sur le marché international et maîtriser les prix intérieurs ;
- la constitution d'un cadre interprofessionnel.

Ce programme n'a pas l'approbation de tous les acteurs de la filière, certains l'estimant vague et pas assez concret.

Sénégal : Relance de la filière arachide

Pour des raisons économiques, sociales et politiques, l'État Sénégalais ne peut abandonner la culture de l'arachide. Certains acteurs comme le Ministère de l'agriculture ou les représentants des producteurs font preuve d'un certain optimisme dans la qualité de leur produit qui leur permettrait de maintenir un débouché en UE et se positionner sur la sous région. A l'inverse, le Ministère du commerce s'interroge sur la validité d'une politique de maintien de l'huile d'arachide qui n'est plus consommée sur le marché national et sous régional. Il s'agit d'un véritable choix politique : privilégier soit les consommateurs soit les producteurs. Malgré les réformes mises en place visant l'amélioration de la compétitivité de la filière (Programme d'ajustement du secteur agricole, PASA, en 1995 et Accord cadre État-CNIA en 1997), la situation de la filière reste préoccupante. La relance de la filière arachide au Sénégal a été initiée en 1995, avec le soutien de l'UE sur fonds STABEX. Suite à l'intervention de l'État et aux dysfonctionnements de la filière, l'UE a décidé de mettre un terme à ses financements tant que la privatisation de la filière n'aurait pas eu lieu. En 2003, l'État poursuit son action dans la relance de cette filière avec les objectifs suivants :

- professionnalisation des acteurs avec la réorganisation de l'interprofession (CNIA) et l'achèvement de la libéralisation ;
- restauration de la base productive de la filière avec : reconstitution d'un capital semencier, amélioration du niveau de fertilité des sols, appui à la diversification, en particulier pour l'arachide de bouche, amélioration de la qualité des produits ;
- mise en place d'un système de financement durable.

Aujourd'hui dans un contexte de privatisation de la SONACOS, de fin de l'accord cadre État-CNIA (depuis le 31 décembre 2003), d'audit du CNIA, l'organisation de la filière arachide est en pleine évolution ce qui justifie un recadrage de sa relance avec un soutien financier de l'UE sous certaines conditions :

- définition d'un programme par le gouvernement ;
- privatisation de la SONACOS ;
- respect de l'accord-cadre.

Le soutien de la communauté internationale aux filières oléagineuses d'Afrique de l'ouest et du centre

Vu le regain d'intérêt de la communauté internationale sur les produits de base depuis 2003, différentes institutions interviennent au niveau bilatéral et multilatéral dans le soutien des filières de matières premières agricoles. Cette partie s'attache à relever dans les nombreux programmes de développement au niveau international ceux qui sont particulièrement destinés au soutien des filières palmier à huile au Cameroun et arachide au Sénégal.

Programme bilatéral français : FSP (fonds de solidarité prioritaire)

Le FSP est l'instrument d'aide au développement du ministère des Affaires étrangères français. Il finance par dons l'appui apporté dans les Zones de Solidarité Prioritaires (**ZSP**) dans les domaines institutionnel, social, culturel et de recherche. La ZSP, comprenant entre autres tous les pays de la CEDEAO et de la CEMAC, correspond à une zone où la France entend nouer une relation de partenariat en faveur des pays les moins développés.

Au titre du FSP un Projet Agriculture Compétitive et Durable (PACD) a été approuvé en 2002 au Sénégal. Il avait pour objectif de réaliser un appui aux stratégies de base rurales pour une durée de 36 mois et un montant de 2,3 millions d'€ Pour des raisons de gel budgétaire il n'a pas été mis en œuvre. Au Cameroun, un projet intitulé Professionnalisation de l'agriculture et renforcement institutionnel a été approuvé.

Le Fonds européen de développement : FED

Le Fonds Européen de Développement est le principal instrument de l'aide communautaire au développement à destination des pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique) et des pays et territoires d'outre mer (PTOM). Ses ressources proviennent de contribution des États membres (France et Allemagne y contribuent chacun à hauteur de 25%).

L'accord de Cotonou de juin 2000 a introduit des allocations programmables (enveloppe A) donnant plus de responsabilités aux pays ACP : les Programmes Indicatifs Nationaux (PIN) ou Programmes Indicatifs Régionaux (PIR) qui sont élaborés conjointement par la Commission et

le gouvernement bénéficiaire et fixent le niveau de dépense du FED. Le neuvième FED conclu à Cotonou est doté d'une somme de 13,5 milliards d'€ pour une période de cinq ans. Les reliquats des FED précédents s'élèvent à 10 milliards d'€. Les ressources non programmables (enveloppe B) sont souvent des instruments à déboursement rapide. Elles appartiennent à l'aide par programme (soutien à l'ajustement structurel, STABEX et SYSMIN), l'aide humanitaire et l'assistance à la réhabilitation.

Au Cameroun, 50 millions d'€ du neuvième FED sont destinés à une assistance technique de long terme afin de réaliser un appui aux négociations des APE. Le PIN a été réalisé conjointement par le Minepat (Économie) et l'UE. Il est concentré sur deux secteurs : infrastructures et appui budgétaire pour un montant total de 159 millions d'€. Il n'y a pas eu d'appui spécifique au secteur du palmier à huile.

Au Sénégal, dans le secteur de l'arachide, l'Union Européenne est très présente par l'intermédiaire des fonds STABEX :

- 1995 : Phase d'assainissement : versement à l'État sénégalais de 25 millions d'€ pour faire face aux déficits de la filière ;
- appui au programme de relance en 1997, sur fonds STABEX 1995-97 ;
- au total 42 millions d'€ versés au titre des cadres d'obligation mutuelle (COM), suite à un accord UE / Ministère du commerce et des finances (ordonnateur du FED) pour chaque année, et 31 millions d'€ au titre des décaissements ;
- suspension de l'aide en 2000/01 suite aux interventions de l'État sénégalais dans la filière (prix fixés, distribution de semences) ;
- il reste 30 millions d'€ de reliquats STABEX 1997/98 qui auraient pu être alloués dans des secteurs autres que l'agriculture mais aucun projet n'a été jugé soutenable par la Commission ;
- la Commission envisage de reprendre les financements grâce aux reliquats et aux COM en cours si le gouvernement définit un recadrage du programme de relance, si la SONACOS est privatisée et si l'audit du CNIA est réalisé.

Les programmes de relance mis en place au niveau de l'État sénégalais avec le soutien de l'UE ont permis une augmentation de la production au cours des campagnes 1999 à 2002. Pendant les trois campagnes on a atteint des niveaux de production proches de 200 000 tonnes d'huile brute d'arachide. Cependant la campagne de 2002/03 a été très mauvaise, à cause de conditions climatiques défavorables, de semences indisponibles ou de mauvaise qualité et de difficultés de trésorerie de la SONACOS.

Plan d'action de l'UE en faveur des pays tributaires des produits de base

Dans le cadre de la réflexion internationale sur la dépendance de nombreux pays pauvres face à un nombre restreint de produits de base, la Commission Européenne a répondu à l'urgence de soutenir les filières de produits de base par une communication sur les produits de base, suivi d'un plan d'action en six points :

- inscrire les chaînes de produits de base et la dépendance au rang des priorités ;
- réagir face à la baisse des prix à long terme ;

- gérer les risques liés aux produits de base et améliorer l'accès aux ressources financières ;
- promouvoir la diversification à partir des produits de base traditionnels ;
- réussir l'intégration dans le système commercial international ;
- améliorer la durabilité des pratiques des entreprises et des investissements dans les pays dépendant des produits de base.

Aucune action spécifique n'a été menée dans le secteur des huiles végétales en Afrique subsaharienne.

Initiative 'pays pauvres très endettés' (PPTTE)

Cette initiative lancée en 1996 par le G-7, est gérée par les institutions financières internationales. Elle requiert la participation de tous les créanciers multilatéraux, au delà des allègements de dette traditionnels octroyés par les créanciers publics bilatéraux et les créanciers privés. Pour être éligible, un pays doit satisfaire les critères suivants :

- faire face à une charge de la dette « insupportable » ;
- avoir engagé des réformes de politique économique dans le cadre de programmes soutenus par le FMI et la Banque mondiale ;
- avoir formulé en collaboration avec le FMI, la Banque mondiale, et la société civile, un document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP), présentant les politiques qui constitueront leur stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté.

L'initiative se réalise en plusieurs étapes :

- le point de décision est atteint si malgré les mesures traditionnelles de réduction de la dette, celle-ci est encore insurmontable, après que le pays a suivi un programme d'ajustement du FMI pendant trois ans et si le PIB par habitant est inférieur à 785US\$;
- le point d'achèvement est atteint lorsque le pays a mis en œuvre pendant au moins un an la stratégie définie dans le DSRP. Le pays bénéficie alors de l'ensemble des allègements de dette convenus dans l'initiative (réduction du stock de la dette jusqu'à un taux de 90% en VAN). Les ressources dégagées par l'allègement de la dette sont destinées à des projets dans le domaine de la santé, de l'éducation, du développement agricole pour atteindre les objectifs du DSRP.

SENEGAL

Le DSRP du Sénégal ne comporte pas de dimension sectorielle mais un volet global sur l'agriculture, intitulé « promotion du développement agricole ». L'objectif est de mettre en place « les conditions propices à l'accélération de la croissance dans le secteur agricole » selon les actions suivantes :

- réduction de la vulnérabilité des activités agricoles ;
- intensification et modernisation de l'agriculture ;
- augmentation et diversification des revenus ruraux ;
- renforcement du rôle des organisations paysannes.

Le Sénégal a franchi le 19 avril 2004 le point d'achèvement de l'initiative renforcée. Le stock de la dette annulée a été établi à 800 milliards de FCFA (1,22 milliards d'€) en VAN de la dette. La dette publique du Sénégal est d'environ 2 538 M\$ en VAN en 2002.

CAMEROUN

Au Cameroun, le DSRP possède une partie spécifiquement consacrée à la filière palmier à huile. La diversification des revenus, grâce à la culture du palmier à huile, peut constituer un outil pour lutter contre la pauvreté. L'objectif est de satisfaire le marché national en huiles végétales voire de se positionner sur le marché mondial et pour cela d'amener la production d'huile de palme à 250 000 tonnes. La stratégie de développement repose sur :

- le développement du secteur agro-industriel : privatisation, augmentation de la production, établissement de relations contractuelles avec les plantations villageoises ;
- le développement de la filière villageoise : utilisation de matériel végétal amélioré, formation technique, amélioration de la production artisanale d'huile de palme ;
- la mise en place d'un cadre institutionnel de la recherche ;
- la mise en place d'une organisation interprofessionnelle.

Le point de décision a été atteint en octobre 2002 et le point d'achèvement est prévu pour octobre 2004 à condition que le DSRP soit achevé. La remise de dette a été établie à 1 500 milliards de FCFA, dont une moitié est prise en charge par la France dans le cadre de l'initiative PPTE bilatérale. En mars 2002, 29 milliards de FCFA ont été affectés aux projets dont le choix a été réalisé par le Comité de suivi de la gestion des ressources PPTE présidé par le Ministère du commerce, ce qui peut contraindre l'acceptation de projets agricoles.

L'UNEXPALM est le maître d'œuvre dans un projet PPTE dont le maître d'ouvrage est le ministère de l'agriculture. Ce projet s'inscrit dans la volonté du gouvernement de relancer la filière palmier à huile par l'intermédiaire des plantations villageoises. Le financement de 4 milliards de FCFA (6 millions d'€) est destiné à la plantation de 8 000 ha en palmier à huile avec du matériel végétal sélectionné provenant de la station de la Dibamba et à la mise en place d'unités d'extraction artisanales au sein de plantations villageoises.

La France est présente dans cette initiative avec le volet bilatéral : le **C2D**, Contrat de désendettement et de développement, sans projets spécifiques destinés au secteur oléagineux.

D'autres initiatives internationales n'ont pas d'action spécifique sur les filières oléagineuses africaines mais plutôt une action globale sur les produits de base.

Le Fonds commun des produits de base (FCPB)

Le FCPB est une institution financière intergouvernementale autonome. Depuis 1980, il constitue un partenariat entre 106 États, appartenant aux Nations Unies, dont l'objectif est de soutenir et promouvoir le développement socio-économique des producteurs de produits de base. Le FCPB s'investit dans les domaines suivants :

- amélioration de la productivité, de la compétitivité: recherche, développement, transfert de technologies, diversification ;
- amélioration du fonctionnement des filières dans une économie libéralisée et mondialisée : amélioration des conditions de marché, gestion du risque prix, promotion de l'initiative privée.

Le Sénégal a par exemple reçu une aide de 120 000 US\$ destinée à des projet de développement. Des programmes sont menés dans le secteur des oléagineux tropicaux.

En 1998, la France a quitté le FCPB suite à des critiques portant sur la gestion financière de l'organisation. Deux positions s'affrontent sur le retour de la France au FCPB : le Trésor défend un argument financier alors que le MAAPAR, le MAE (Affaires étrangères) et le CIRAD souhaitaient le retour de la France pour des raisons plus politiques et stratégiques.

Task force de la CNUCED en faveur des produits de base

Cette initiative s'inscrit dans le contexte d'une prise de conscience de l'importance des produits de base dans les travaux de lutte contre la pauvreté. La CNUCED propose de mettre en place un groupe de travail et de réflexion, avec un mandat de quatre ans, sur le thème des produits de base et intégrant les pays tributaires des produits de base, les organisations multilatérales, les ONG, la communauté scientifique. L'objectif est d'améliorer la concertation entre ces acteurs et d'assurer la complémentarité des actions en s'appuyant sur des partenariats lancés à l'issue de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED XI) de Sao Paulo du 13 au 18 juin 2004.

LES FILIÈRES OLÉAGINEUSES AFRICAINES DANS LE CONTEXTE DES ÉCHANGES INTERNATIONAUX

La présence de l'Afrique subsaharienne sur le marché mondial des oléagineux exige que l'on s'attarde aussi aux politiques commerciales des autres pays producteurs d'oléagineux pour comprendre l'évolution du secteur africain. Nous allons effectuer l'analyse des politiques des autres pays producteurs dans le cadre des négociations commerciales multilatérales et dans le cadre des relations bilatérales en particulier avec l'UE.

Les politiques de soutien interne dans le secteur des oléagineux

Soutien communautaire aux oléagineux

En Union européenne, ce soutien concerne les cultures de tournesol, colza et soja.

*Tableau 8 – Évolution de la production d'oléagineux en UE
(en milliers de tonnes)*

	Huiles		Tourteaux	
	1992/93	2002/03	1992/93	2002/03
Colza	2 930	3 697	3 388	5 080
Tournesol	1 816	1 543	2 341	2 170
Soja	2 529	2 972	11 188	12 883

Source : Oil World

Depuis 2002, le paiement spécifique pour les oléagineux est supprimé. L'aide communautaire pour les oléagineux est alors une aide directe à l'hectare alignée sur le paiement des grandes cultures. Les aides sont de 63 € par tonne de rendement de référence céréales défini selon un plan de régionalisation. En France, ce rendement de référence est en moyenne de 47,6 quintaux

par hectare. En 2003, le niveau global des aides européennes pour les oléagineux a été de 1 088 millions d'€ soit une aide moyenne de 217,6 €/ha d'oléagineux ou aussi 83,7 €/t.

Soutien américain aux oléagineux

Ils concerne les cultures de soja et d'arachide. Les États-Unis sont les premiers producteurs d'huile et de tourteaux de soja au niveau mondial.

Tableau 9 – Évolution de la production d'oléagineux aux États-Unis
(en milliers de tonnes)

	Huiles		Tourteaux	
	1992/93	2002/03	1992/93	2002/03
Soja	6 250	8 363	27 546	34 666
Arachide	130	130	171	169

Source : Oil World

Le soutien interne est basé sur le « marketing assistance loan program », programme de prêts publics du ministère de l'agriculture. Ce mécanisme est basé sur un prix garanti, assimilable au montant unitaire du prêt (« loan rate »). Deux modalités d'aides sont proposées aux agriculteurs :

- les « marketing loan gains » : prêts à la commercialisation qui permettent aux agriculteurs de rembourser leur prêt de début de campagne d'un montant inférieur lorsque le prix de marché est inférieur à un niveau de prix garanti. La différence entre le loan rate et le prix de marché représente la subvention reçue (mécanisme ex-ante).
- les « loan deficiency payments » : mécanisme ex-post où l'agriculteur bénéficie d'un versement direct correspondant à la différence entre le prix garanti et le prix du marché.

Ils disposent d'une troisième aide directe :

- l'« emergency program » (programmes d'urgence) qui sont devenus avec le FSRI Act⁹ de 2002 les paiements contra cycliques

Ces aides sont notifiées à l'OMC comme étant des paiements directs non exemptés (Boîte orange) appartenant à la MGS¹⁰ spécifique par produit. Contrairement à ce dont se défendent les Américains, les marketing loans peuvent être considérés comme des subventions indirectes à l'exportation. Ces aides déconnectent le producteur américain des prix mondiaux¹¹ et limitent les risques liés aux variations de prix. En cas de prix bas les producteurs n'ont pas de risque à se positionner sur les marchés et en cas de surproduction, ils ne sont pas incités à adapter leur niveau de production. Cela entraîne :

- une stimulation de la compétitivité des produits américains dont les prix tirés à la baisse par les marketing loans se rapprochent des prix mondiaux ;
- un maintien du prix mondial bas dans les secteurs concernés.

⁹ Farm Security and Rural Investment Act.

¹⁰ Mesure Globale de Soutien.

¹¹ Car elles permettent de vendre les productions au niveau du prix de soutien.

Ces aides sont considérées à l'OMC comme un soutien interne et ne sont donc soumises à aucune discipline à l'exportation. Avec le mécanisme des marketing loans, le niveau d'aide versé est lié aux prix mondiaux et plus précisément à son niveau par rapport au prix garanti.

Tableau 10 – Prix garantis et de marché pour le soja aux États-Unis (en \$/q)

	1999	2000	2001	2002	2003
Prix garanti (loan rate)	19,33	19,33	19,33	18,37	18,37
Prix du marché ¹²	17,01	16,68	16,09	20,32	27,01

Source : Agri US Analyse, d'après budget US

Depuis 2002, dans un contexte d'augmentation des prix du soja et de prix garantis restés stables, le niveau des aides versées au titre de mécanismes basés sur les prix a diminué. Pour la campagne 2001/02, le montant total de l'aide dans le secteur du soja est de 84,15 US\$/tonne soit aussi 224,1 US\$/ha. Le volume des aides américaines se rapproche de celui des aides communautaires dans un contexte de prix mondiaux élevés. En cas de baisse des cours, la nature distorsive des soutiens américains apparaîtrait.

Les politiques de soutien à l'exportation

L'exportation des oléagineux communautaires se fait sans restitution.

Crédits à l'exportation aux États-Unis

En revanche, le soja américain peut être exporté grâce aux crédits d'exportation qui ont les mêmes effets sur les marchés mondiaux que les subventions aux exportations dans le sens où ils favorisent les exportations car accordent des facilités de paiement aux importateurs. Les conditions avantageuses d'exportation (taux d'intérêts compétitifs, durée de remboursement très longues) peuvent être assurées par le secteur privé ou par des organismes publics comme le ministère de l'agriculture (USDA) dont les principaux dispositifs sont les suivants :

- programmes GSM¹³ 102 (crédits de 90 jours à 3 ans) et GSM 103 (crédits de 3 à 10 ans) : L'USDA accorde une garantie sur les crédits accordés par les banques américaines à des banques étrangères qui financent l'importation dans ces pays de produits agricoles américains. L'opération s'effectue entre opérateurs financiers. L'USDA peut cibler l'octroi de ces garanties en fonction des pays importateurs et des produits concernés. Ce sont surtout les exportations de céréales à destination des pays émergents (Amérique latine, Maghreb, Europe centrale, Asie) qui bénéficient de ces programmes ;
- le Supplier Credit Guarantee Program : (SCGP) La garantie accordée par l'USDA s'effectue pour des crédits à court terme (moins de 180 jours). L'opération s'effectue sans passer par des institutions financières d'où la plus faible garantie (65% de la valeur FOB de la marchandise, contre 98% pour les GSM) pour faire face au risque de non paiement.

Dans le secteur des oléagineux, aucune garantie de crédit n'a été prévue en 2003 dans le cadre du programme GSM 103. Les crédits exports dans le secteur des oléagineux s'élèvent en

¹² Prix moyen reçu par les agriculteurs hors aides directes.

¹³ General Sales Manager.

moyenne à 10,81 US\$/tonne de graines oléagineuses exportées et à 62,48 US\$/tonne d'huiles végétales exportées. A destination de l'Afrique de l'ouest, les garanties de crédits à l'exportation pour l'exportation d'huiles végétales représentent 80% de tous les crédits accordés pour cette destination pour l'année 2003.

Tableau 11 – Exportations américaines d'huiles végétales et graines oléagineuses en 2003 (en milliers de tonnes)

Produit	Quantité exportée
Total graines oléagineuses	32 241,3
Total huiles végétales	1 659,7
Total tourteaux oléagineux	10 529,4

Source : Oil World

Aide Alimentaire

L'aide alimentaire est traitée avec les formes de soutien à l'exportation puisqu'elle peut avoir des effets distorsifs sur les marchés internationaux. Elle constitue pour les États-Unis un véritable outil de politique commerciale et peut être utilisée afin d'écouler les excédents de leur production agricole. L'aide alimentaire pratiquée par les États-Unis représente, en 2002, 56% de l'aide alimentaire mondiale. La position de l'UE est très offensive sur ce point, comme les pays du groupe de Cairns, car elle considère que c'est une manière détournée pour les États-Unis d'accorder des subventions à l'exportations et d'écouler plus facilement les surplus de son marché intérieur. L'UE demande ainsi les disciplines suivantes:

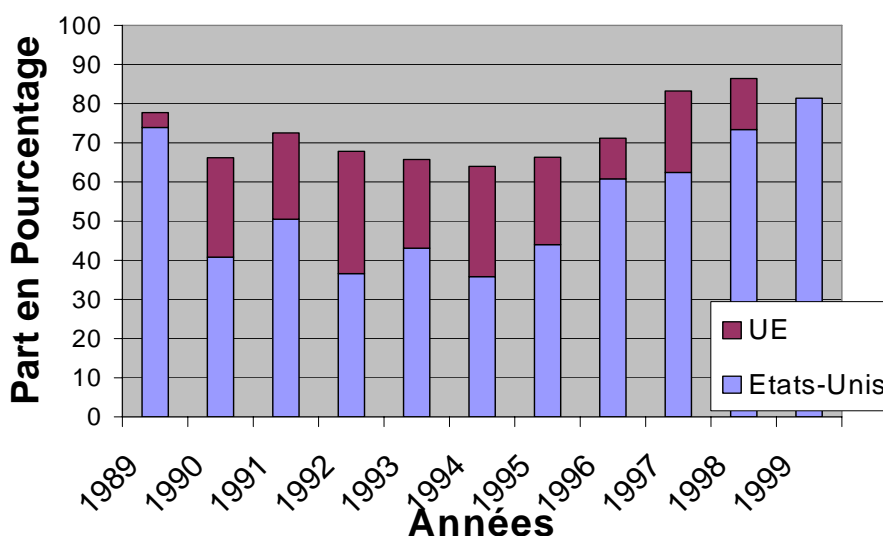
- l'aide doit être gratuite (nécessité de supprimer les crédits export) ;
- l'aide alimentaire doit être uniquement sous la forme de dons financiers déliés de toute obligation d'achat par les pays bénéficiaires ;
- l'aide alimentaire en nature n'est accordée qu'en cas d'urgence humanitaire et gérée par des organisations internationales (ONU, Programme Alimentaire mondial, PAM) ;
- l'aide alimentaire doit être notifiée à l'OMC.

La position des pays en développement est plus réservée : ils veulent être assurés d'obtenir le versement d'une aide alimentaire en cas d'urgence ou de crise humanitaire. Cependant il faut garder à l'esprit que l'aide alimentaire peut porter préjudice à leurs productions locales. Elle a les mêmes effets de baisse des prix des produits à l'importation et donc de concurrence de la production locale que les subventions à l'exportation.

Dans le secteur des huiles végétale, les États-Unis ont accordé de l'aide alimentaire en nature en quantité très importante à destination de l'Afrique de l'Ouest. Même les pays excédentaires et exportateurs nets ont reçu de l'huile par l'aide alimentaire : le Burkina Faso et le Bénin ont reçu 4 000 tonnes d'huile alimentaire alors que leur marché national n'en absorbe que 2 000. Cette aide équivaut en moyenne à 3,7% des importations commerciales de l'UEMOA¹⁴. L'UE et les États-Unis sont les principaux donateurs d'aide alimentaire d'huiles végétales.

¹⁴ Union Économique et Monétaire Ouest Africaine.

Graphique 4 – Part des États-Unis et de l'UE dans l'aide alimentaire en huiles végétales destinée à l'Afrique de l'ouest



Taxes différentielles à l'exportation

Ces instruments sont utilisés par l'Argentine et la Malaisie, respectivement pour leurs exportations de tourteaux de soja et d'huile de palme. Ils favorisent l'accès aux marchés étrangers des produits transformés en les taxant moins à l'exportation. En Argentine, les graines de soja sont taxées à un taux de 23,5% et les tourteaux 20%. Les tritrateurs retirent une marge de 3,5%. Ce différentiel a l'effet équivalent d'une subvention de 10 US\$/tonne¹⁵, ce qui paraît important par rapport à la marge des industriels européens qui est de 10 à 14 US\$/tonne. La Malaisie applique une différence entre les deux taux de 10%, pour favoriser l'exportation d'huile de palme. Vu les niveaux de compétitivité déjà très élevés des filières d'Amérique du sud et d'Asie du sud est, on peut s'inquiéter quant à l'aggravation de cet écart, suite aux taxes différentielles à l'exportation, et par conséquent de la perte de parts de marchés pour les exportateurs africains. Il n'y a à l'OMC aucune discipline sur les taxes différentielles à l'exportation. Elles ne sont en effet pas considérées comme des subventions car il n'existe pas de transfert direct de l'État vers le secteur privé.

L'accès au marché

L'accès aux marchés d'Afrique sub-saharienne

Vu le déficit en huiles végétales, le Sénégal et le Cameroun doivent avoir recours aux importations afin de satisfaire les besoins des marchés locaux. Pour l'Afrique sub-saharienne, le solde des échanges d'huiles végétales était positif en 1960 (+300 000 tonnes), alors qu'il est négatif à la fin des années 1990 (-2,8 millions de tonnes en 1998), ce qui met en évidence la dépendance croissante de ces pays vis à vis des corps gras végétaux importés. Au Sénégal, le déficit a été comblé en 2000 par l'importation de 98 000 tonnes d'huile de soja, palme et colza respectivement en provenance d'Amérique du sud, d'UE et de Côte d'Ivoire. Au Cameroun, le

¹⁵ Calcul FEDIOL, Fédération de l'industrie de l'huilerie de l'UE.

déficit, de 35 000 tonnes en 2002, est comblé par des importations d'huile de palme en provenance de Malaisie et Indonésie.

Le Sénégal et le Cameroun sont intégrés respectivement au sein de l'UEMOA et la CEMAC¹⁶ où des niveaux de protection relativement élevés permettent encore de limiter ces importations. Ces unions douanières ont en effet mis en place, en 2002, un tarif extérieur commun (TEC) pour les importations en provenance de pays tiers. Pour exemple, le TEC de l'UEMOA comprend les tarifs suivants :

Tableau 12 – Protection tarifaire de l'UEMOA

Protection	Taux effectivement appliqué
Droit de douane	0 à 20% (ad valorem) (moyenne simple des droits de douane NPF de 12,1%)
classement des produits en quatre catégories	
Redevance statistique	1% (av)
Prélèvement communautaire UEMOA	1% (av)
Prélèvement communautaire CEDEAO	0,5% (av)
TVA	18%
	<i>Surtaxes</i>
Taxe dégressive de protection (TDP) compensation des baisses de protection tarifaire liées à la mise en place du TEC	2,5 ou 5% (av)
Taxe conjoncturelle à l'importation (TCI) compensation des baisses de protection tarifaire liées aux variations des cours mondiaux	10% du prix du déclenchement sur les huiles d'arachide, de soja et de colza raffinées et sur la farine de blé
Droits d'accises	Café, thé, huiles végétales raffinées (15%) (av)

Source : Règlement douanier de l'UEMOA, OMC

A l'entrée de l'UEMOA, une huile raffinée va donc être taxée à l'importation à un taux d'environ 55%. En juin 2004, le gouvernement a décidé de mettre fin à la TCI sur les huiles végétales raffinées pour cause de non conformité avec les disciplines de l'OMC.

Au Cameroun, une huile végétale importée est soumise au TEC de la CEMAC soit un taux compris entre 50 et 54 %. Aujourd'hui, c'est grâce à ce niveau de protection important que l'huile de palme camerounaise est consommée localement et que les pays peuvent limiter leurs importations et protéger les filières locales. On voit donc l'intérêt que peut représenter la création d'Unions douanières avec la mise en place de protections importantes. La forte protection du marché intérieur peut cependant avoir des conséquences négatives en terme de prix sur les consommateurs. Elle a pour effet de déconnecter le prix intérieur des prix mondiaux. L'effet est cependant positif pour les recettes budgétaires. L'augmentation à terme de la consommation de corps gras risque de rendre ces pays encore plus dépendants des importations à moins que de gros efforts de productivité et de compétitivité des filières ne soient réalisés pour satisfaire la demande locale et baisser les prix intérieurs.

Le bon fonctionnement de ces unions douanières est remis en cause par des fraudes aux frontières. Le TEC n'est pas toujours bien appliqué et il existe des problèmes d'origines des produits : par exemple des huiles importées de Malaisie vers la Côte d'Ivoire circulent dans l'UEMOA sous l'origine ivoirienne et donc exemptées de droit de douane à l'intérieur de l'union douanière. En matière de produits oléagineux, le Sénégal, de par son orientation vers le marché communautaire plus rémunérateur et le Cameroun, faute de demande réelle au sein de la

¹⁶ Communauté Économique et Monétaire d'Afrique Centrale.

CEMAC, valorisent peu leur appartenance à un bloc économique régional contrairement à la Côte d'Ivoire qui est très présente sur le marché sous régional de l'huile de palme.

L'accès aux marchés des pays développés

Cette question concerne en particulier l'huile d'arachide sénégalaise qui est essentiellement exportée en Union européenne grâce au maintien d'un marché de niche et à l'existence de relations commerciales privilégiées entre l'UE, et en partie la France. Le Cameroun, à cause d'un déficit d'offre exporte très peu de produits oléagineux. En dehors de la sous région, la destination privilégiée est aussi l'UE. Les exportations vers l'UE reposent aussi sur un système de préférences qui accorde à ces pays un accès privilégié au marché communautaire. Ce système repose sur deux mécanismes communautaires. En premier lieu, le régime TSA (Tous sauf les Armes) destiné aux pays les moins avancés (PMA), c'est à dire le Sénégal et non pas le Cameroun. L'accès au marché communautaire se fait alors en exemption de droits pour tous les produits sauf les armes ainsi que les bananes, le riz, le sucre. En second lieu, le régime de Cotonou accorde un accès privilégié aux pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique) dont le Sénégal et le Cameroun. Pour les produits arachidières et du palmier à huile, le régime de Cotonou accorde un accès libre au marché communautaire. Le Sénégal utilise préférentiellement ce régime, car les préférences sont les mêmes que pour TSA et pour une certaine habitude d'utilisation.

La préférence accordée aux importations d'huiles végétales ACP ne semble pas couvrir l'écart de compétitivité existant avec les huiles asiatiques. A cela s'ajoute un coût de fret plus important entre l'Afrique et l'UE qu'entre l'Asie du sud-est et l'UE.

L'UE possède aussi des barrières phytosanitaires, pour les importations de produits oléagineux, à savoir des normes en terme de présence d'aflatoxine, présente dans les graines de coton ou d'arachide. Afin de respecter ces normes, les exportateurs doivent mettre en place des unités de détoxification et un stockage des produits dans des conditions appropriées. Ceci explique le quasi monopôle de la SONACOS dans les exportations d'arachide vers l'UE.

Les États-Unis mettent aussi à disposition des pays d'Afrique sub-saharienne un système de préférences unilatérales : l'AGOA (African Growth and Opportunity Act). Cependant, les États Unis ne constituent pas une destination d'exportation privilégiée pour les oléagineux africains. En 2004, 37 pays (dont le Cameroun et le Sénégal) remplissent les critères d'éligibilité au régime AGOA, critères juridiques et de politique économique. Un certain nombre de produits agricoles sont couverts par ce régime mais souvent ils ne correspondent pas aux produits majoritairement exportés vers les États-Unis. Les règles d'origine restrictives qui régissent l'AGOA n'incitent pas à son utilisation, ce qui peut expliquer la non utilisation d'AGOA par le Cameroun comme le Sénégal. L'huile de palme étant déjà exemptée de droits de douanes, sous le régime NPF¹⁷, on comprend la non utilisation du système de préférences AGOA pour les produits du palmier. En revanche, l'arachide est un produit plus sensible pour les États Unis, donc l'accès au marché américain est soumis à des droits de douanes importants. Ces produits couverts par le système AGOA, peuvent donc pénétrer sur le marché américain en exemption de droits ce qui constitue un avantage pour le Sénégal. Ce régime est peu utilisé puisque les importations sous régime AGOA, en provenance des PMA ne représentent que 0,15% des importations des États-Unis. L'« AGOA Acceleration Act of 2004 » (ou AGOA III) a pour objectif d'élargir les préférences à certaines productions, notamment le textile et de prolonger le système jusqu'en 2015. Aucun produit agricole n'est concerné par cette extension. Le nouveau texte incite les pays éligibles au régime AGOA, à soutenir les négociations à l'OMC ainsi qu'une ouverture des marchés des PED.

¹⁷ Nation la Plus Favorisée.

Filières oléagineuses et négociations commerciales

Les pays d'Afrique sub-saharienne ont une voix faible dans les négociations internationales et la position forte prise à Cancun par le G-90 semble avoir été de courte durée. En ce qui concerne le processus de prise de décision sur les négociations commerciales agricoles, il y a une coordination interministérielle plus étroite au Sénégal entre le ministère de l'agriculture et celui du commerce, contrairement au Cameroun où les arbitrages se font par conséquent rarement en faveur de l'agriculture.

Négociations à l'OMC

En ce qui concerne le soutien interne, l'accord-cadre du 1er août 2004, a défini de nouveaux critères pour la boîte bleue, donnant la possibilité aux États-Unis d'y notifier leurs paiements contra-cycliques, et non plus en boîte orange. Les négociations ont aussi entériné la suppression à terme des subventions à l'exportations et la suppression des crédits à l'exportation d'une durée de remboursement supérieure à 180 jours. Les crédits à court terme qui concernent, entre autres, l'exportation d'oléagineux américains, verront leurs disciplines négociées en deuxième phase. De même pour l'aide alimentaire et les taxes différentielles à l'exportation, les disciplines seront discutées en deuxième phase de négociation soit dans le courant de l'année 2005.

Négociations bilatérales avec l'Union européenne : APE

La principale évolution concernant l'accès au marché pour les pays d'Afrique subsaharienne réside dans la négociation des Accords de Partenariat Économique (APE) puisque l'accord de Cotonou n'est pas conforme à l'OMC¹⁸.

L'accord signé en juin 2000 entre l'UE et les pays ACP fixe le cadre de la coopération entre les deux parties en prévoyant la négociation d'APE qui doivent être conclus avant le 31 décembre 2007. La négociation se fera entre l'UE et des organisations régionales (CEDEAO+ Mauritanie pour le Sénégal et CEMAC + Sao Tome pour le Cameroun) en vue de l'instauration d'une zone de libre échange. Cela équivaut à la suppression de toute barrière tarifaire entre les deux parties. Les conséquences pour les échanges de l'Afrique vers l'UE seront peu nombreuses puisque grâce au système communautaire de préférences de nombreux produits ont déjà un accès libre au marché européen, c'est le cas des produits oléagineux pour les deux pays étudiés, grâce à l'accord de Cotonou. En revanche, les pays africains devront supprimer leurs droits de douanes pour les produits en provenance de l'UE, ce qui peut avoir des conséquences importantes en terme d'augmentation des exportations communautaires vers l'Afrique et de pertes de recettes douanières. Il est vrai qu'actuellement, l'UE exporte peu de produits oléagineux vers les pays ACP, mais la suppression des barrières douanières pourrait donner aux produits communautaires un avantage qui permettrait de combler le différentiel de compétitivité par rapport aux produits d'Asie du sud-est ou d'Amérique du sud. Cet afflux de nouvelles importations pourrait mettre à mal les filières locales, si les consommateurs privilégient un approvisionnement en huiles végétales moins chères que leurs huiles locales. Actuellement, les huiles locales (palme, coton et plus rarement arachide) ont un avantage comparatif par rapport aux huiles importées comme le colza ou le tournesol grâce à la protection tarifaire importante. Mais la suppression des droits de douanes appliqués aux produits européens risque de remettre en cause cette compétitivité et de soumettre les huiles africaines à une redoutable concurrence. C'est un enjeu important qui risque de devenir dangereux pour les pays ACP qui ne semblent pas encore en avoir pris conscience. Dans un contexte de forte dépendance aux droits de douanes, ces nouveaux accords peuvent aussi porter préjudice aux pays ACP en terme fiscal. Au

¹⁸ car n'accorde de préférences qu'aux seuls ACP sans être réciproque

Cameroun par exemple, les APE entraîneraient une perte de 175 milliards de FCFA de recettes douanières d'importations sur un total de recettes douanières de 350 milliards en 2003.

Dans un contexte de baisse des protections tarifaires, les industriels africains développent le raffinage et le conditionnement d'huiles végétales importées à bas prix sur le marché mondial. Ces huiles peuvent alors concurrencer les huiles locales : la SONACOS importe ainsi de l'huile de soja et la revend à des prix inférieurs à l'huile locale, de même pour la SOCAPALM, au Cameroun, qui importe de l'huile brute de palme d'Indonésie.

En plus du manque d'avancées politiques des négociations, le point commun des deux entités sous régionales est le manque d'études d'impacts et donc le peu de prise de conscience des conséquences que pourrait avoir la mise en place des APE. Seuls les agro-industries, telles que la SOCAPALM, semblent avoir pris conscience de ce risque puisqu'il n'y a pas encore de réflexion sur la constitution d'une liste de produits sensibles exemptés de la suppression de la protection douanière. Un financement de 20 millions d'€ de l'UE est destiné à la réalisation d'études d'impacts devant commencer en août 2004.

Réflexion sur une initiative auprès de l'OMC dans le secteur des oléagineux

Vu l'importance économique et sociale des filières oléagineuses en Afrique de l'ouest et du centre, vu la concurrence dans ce secteur entre des produits tropicaux et tempérés, vu les soutiens exercés par les pays du Nord, on pourrait envisager une initiative dans ce secteur lancée par des pays africains sur l'exemple de celle menée pour le coton.

Éléments pouvant justifier une telle initiative	Éléments s'opposant à une telle initiative
- Importance sociale et économique des filières africaines	- Soutien communautaire peu distorsif
- Soutiens internes distorsifs exercés par les pays du Nord (en particulier les États-Unis)	- Soutien américain peu attaquable dans un contexte de prix mondiaux élevés
- Utilisation de crédits à l'exportation aux États-Unis	- Concurrence entre les produits tropicaux et les produits tempérés moins marquée que pour le coton
- Concurrence entre des productions du nord et du sud (produits parfois différents mais très substituables)	- Filières africaines peu compétitives et marginalisées dans les échanges internationaux
	- Peu de gros pays influents pourraient s'investir dans une telle opération,
	- Pas d'unité chez les pays plaignants, en terme de type de production et de politique commerciale
	- Cultures en majorité vivrières (plus de 75% de la production est destinée au marché local)
	- Régimes préférentiels aux États-Unis et en Union Européenne accordant un accès libre

Ainsi dans le contexte de prix mondiaux des oléagineux en hausse, et de préférences à l'accès au marché accordées aux pays africains, une initiative commerciale semble compromise. Elle n'aurait en effet qu'un impact marginal sur les filières oléagineuses d'Afrique sub-saharienne d'autant plus que la libéralisation des échanges qui en découlerait profiterait en premier lieu aux filières plus compétitives, telles que les filières asiatiques et d'Amérique du sud.

La réponse à apporter devrait alors plutôt se situer dans le domaine de l'amélioration de la compétitivité puisque les conditions commerciales semblent être moins déterminantes que l'écart de compétitivité pour assurer la pérennité de ces filières par rapport aux autres pays producteurs beaucoup plus compétitifs.

L'enjeu est, pour les filières oléagineuses d'Afrique sub-saharienne :

- d'approvisionner le marché local, en réduisant les coûts de production, augmentant le niveau de production et en favorisant l'intervention des bailleurs internationaux dans des projets communs en faveur de l'amélioration de la compétitivité de ces filières ;
- de limiter les importations d'Asie du sud-est et dans une moindre mesure d'Amérique du sud, en améliorant la compétitivité de la production, en maintenant une protection douanière suffisante, en favorisant les investissements étrangers et en assurant un environnement institutionnel, monétaire et politique plus favorable.

A terme, une fois la consolidation des filières africaines effectuée et les privatisations abouties, on pourrait envisager un positionnement à l'export, tout d'abord sur la sous région en profitant des avantages de l'intégration régionale et en initiant une diversification des productions. L'accès au marché Européen doit aussi être privilégié grâce au système de préférences.

Une action reposant sur trois axes pourrait être apportée à ces filières :

- appui au renforcement des capacités d'offre : politiques de relance, amélioration de la compétitivité, promotion de la recherche, favoriser la mise en place d'une interprofession ;
- appui à un traitement spécial et différencié pour une ouverture progressive des marchés africains : promotion de l'intégration régionale, favoriser l'approvisionnement du marché africain par des produits locaux ;
- appui au positionnement sur les marchés sous-régionaux et mondiaux : diversification vers des co-produits facilement exportables (en particulier l'arachide de bouche au Sénégal qui fait actuellement l'objet d'échanges croissants sur le marché international), aide technique au respect des normes phytosanitaires, formation des négociateurs commerciaux.

LES FILIÈRES OLÉAGINEUSES AFRICAINES FACE À LA VOLATILITÉ DES COURS MONDIAUX

Les cours mondiaux des oléagineux sont très volatils

L'instabilité des marchés agricoles a deux origines :

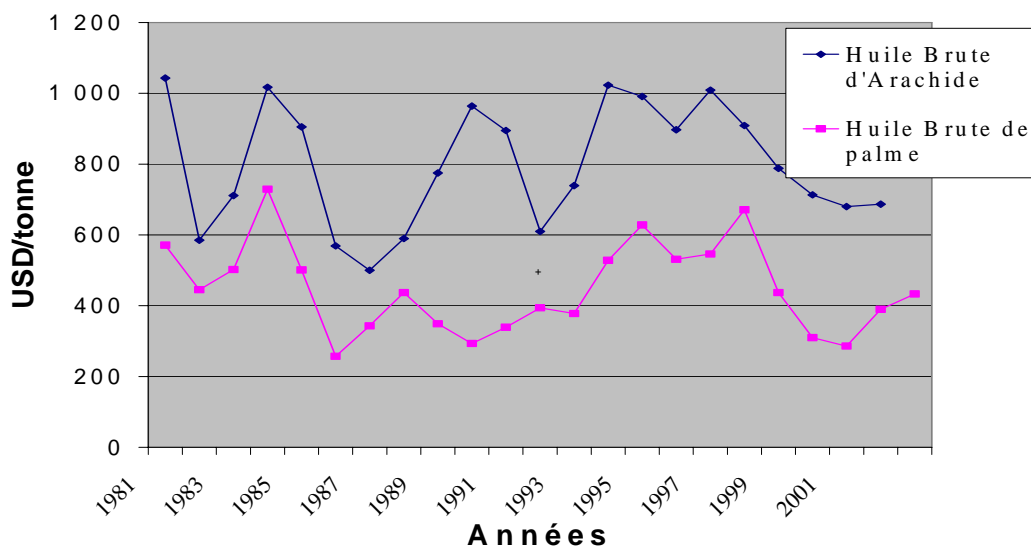
- la volatilité à court terme des prix liée à des chocs exogènes perturbant l'offre ;
- la baisse tendancielle des prix due à la surabondance structurelle et l'inélasticité de l'offre agricole.

La volatilité des prix a d'importantes conséquences sur les économies agricoles :

- conséquences microéconomiques : situation de risque pour le producteur, pas d'anticipation possible des choix productifs, frein à l'investissement ;
- conséquences macroéconomiques : instabilité des recettes d'exportation, recours à l'endettement voire instabilité politique.

Selon la CNUCED, les cours internationaux des oléagineux sont très volatils : l'indice d'instabilité, soit l'écart type d'écarts par rapport aux tendances est supérieur à 10%.

Graphique 5 – Cours (moyennes annuelles) des huiles brutes d'arachide et de palme en position CAF Rotterdam en US\$/tonne



Source : Oil World

Il s'avère que les filières palmier à huile au Cameroun et arachide au Sénégal sont surtout vivrières¹⁹ et par conséquent relativement indépendantes des prix internationaux du fait de l'existence de marchés locaux plus rémunérateurs. Aujourd'hui les huiles locales sont en effet encore compétitives sur les marchés de détail par rapport aux huiles importées, grâce à une protection douanière importante sur les huiles raffinées. Le risque commence à venir des huiles brutes importées et raffinées localement. Seule la partie exportée de la filière arachide au Sénégal est concernée, mais la volatilité court terme est couverte par le mécanisme de fixation des prix en début de campagne et le fonds de soutien.

Cependant, vus les objectifs de production des programmes de relance des filières, on peut envisager une augmentation de la production d'huile végétale et par conséquent un nouveau positionnement sur les marchés sous-régionaux et internationaux. Dans ce cas la problématique de la volatilité des cours ne sera pas négligeable car la dépendance par rapport aux prix mondiaux augmenterait.

En ce qui concerne l'évolution tendancielle des cours, on assiste à une dépréciation du prix des oléagineux de 1998 à 2001. Le début de la campagne 2002 est marqué par une augmentation des cours des huiles, tendance qui s'est poursuivie jusqu'en 2003 et qui s'explique entre autres par l'augmentation de la demande en Chine et Inde. La demande accrue pour les céréales et les tourteaux dans l'alimentation animale dans les prochaines années risque de pérenniser cette tendance à l'accroissement des cours des oléagineux.

¹⁹ En 2002, au Cameroun, seulement 4,8% de la production d'huile de palme était exportée (0,77% en 2003). Seulement 1% de la production d'arachide de bouche est exportée au Sénégal en 2002 et 1,53% en 2003.

Les instruments utilisés pour lutter contre les effets de l'instabilité des prix

La forte substitution entre les produits, notamment les huiles végétales, entraîne une forte corrélation des prix des oléagineux. Vu la richesse du soja en tourteaux, les cours du soja dirigent ceux des tourteaux, alors que les cours de l'huile de palme dirigent ceux des huiles végétales. L'huile d'arachide est la plus chère sur le marché mondial des huiles végétales.

Instruments de compensation des recettes d'exportation et de revenus

L'objectif est de compenser financièrement les pays qui subissent la variabilité des prix. C'est l'exemple de l'outil STABEX de l'Union Européenne dont le critère d'éligibilité est la perte de recette d'exportation et la destination des fonds est la stabilisation des revenus des producteurs. Cet outil a été très utilisé dans le soutien de la filière arachide au Sénégal.

Le système STABEX a été abandonné dans les Accords de Cotonou²⁰ et remplacé par un mécanisme de « soutien en cas de fluctuation à court terme des recettes d'exportation » (système FLEX) dont le but est de « préserver les réformes et politiques macro-économiques et sectorielles qui risquent d'être compromises par une baisse des recettes et de remédier aux effets néfastes de l'instabilité des recettes d'exportation provenant des produits agricoles et miniers ». L'aide devient un soutien budgétaire, un nouveau critère sur le déficit public étant introduit²¹, et n'est plus caractérisée par une approche par produit puisque la perte de recettes d'exportations est considéré pour l'ensemble des produits. La convention de Cotonou engage aussi l'UE à soutenir des instruments de marché de gestion de risques.

Il existe aussi des mécanismes de compensation des revenus des producteurs sous la forme d'aides directes mais qui sont très rarement utilisés dans les PED pour des raisons budgétaires évidentes.

Mécanismes de stabilisation

Stabilisation de l'offre

Par le recours à des stocks régulateurs et à des quotas de production, les accords internationaux de produits ont eu pour rôle de stabiliser les prix. Ce type d'accord n'a concerné que peu de produits et pas d'oléagineux tropicaux. Les résultats en terme de stabilisation des prix n'ont pas été concluants car ils ne sont pas parvenus à supprimer les fortes variabilités. Les principales causes de cet échec sont le coût de financement des stocks régulateurs et la difficulté à stabiliser le prix autour de la tendance longue du marché.

Stabilisation des prix

C'est surtout au Sénégal pour la production d'huile d'arachide industrielle qu'un mécanisme de prix fixé permet de se prémunir de la volatilité des prix. D'après une procédure définie dans l'accord-cadre entre l'État et le CNIA, le prix bord champ est estimé en retranchant au prix mondial (en position CAF Rotterdam) les coûts de transport, de transformation, de collecte et de commercialisation. Ce prix va servir de base à la négociation pour fixer le prix indicatif de campagne. Un seuil de sauvegarde est défini comme le niveau de prix permettant au producteur de couvrir 80% des dépenses monétaires nécessaires à la production d'arachide.

²⁰ Il reste cependant des reliquats STABEX qui n'ont pas été encore alloués.

²¹ Les deux critères d'éligibilité sont alors : perte de 10% des recettes d'exportation (2% pour les PMA) par rapport aux trois années précédentes et aggravation de 10% du déficit public programmé.

Le fonds de soutien a pour objectif d'assurer l'équilibre financier de la filière et de protéger les producteurs des fluctuations des cours mondiaux. Le résultat global de la filière est partagé entre les industriels et les producteurs. L'approvisionnement du fonds a été réalisé par une dotation initiale de l'État de 5,25 milliards de FCFA, dont 3,2 par utilisation de fonds STABEX et par les prélèvements sur les importations d'huiles brutes et raffinées. Depuis la mise en place de ce fonds, les résultats de la filière ont toujours été négatifs donc les producteurs n'ont jamais été compensés. Il avait cependant un bon objectif : compenser les variations entre le prix mondial et le prix fixé en début de campagne. Cet outil semble intéressant en terme de lissage des prix, cependant sa pérennisation est remise en cause par l'arrêt cette année des prélèvements sur les huiles importées, seule source récurrente de financement. De plus, ce mécanisme n'incite pas les transformateurs à améliorer leur compétitivité car les frais de trituration sont fixés (33 FCFA/kg) dans le calcul du prix bord champ. L'État reste très présent dans la fixation des prix, même dans un contexte de libéralisation. C'est lui qui a pour rôle de diffuser le prix de campagne auprès des producteurs. Il arrive que le prix diffusé soit supérieur à celui qui avait été négocié au sein du CNIA, souvent pour des raisons politiques et avec des conséquences négatives sur l'équilibre financier de la filière et sa compétitivité à l'exportation.

Un mécanisme de prix fixé doit être soutenu par une protection aux frontières suffisante pour assurer une préférence nationale ou communautaire. Le soutien des revenus étant difficile dans les pays en développement, un dispositif de prix fixé semble une bonne solution, à condition qu'il repose sur une gestion claire de la filière et des prix réellement négociés et non déterminés par l'État pour des raisons politiques.

Diversification de la production

La diversification de la production est une réponse destinée aux pays dépendants de quelques produits de base et qui produisent une petite gamme de produits sans forte valeur ajoutée. L'objectif est d'améliorer le revenu des producteurs qui ne sont pas compétitifs, par le changement de production et d'apporter une nouvelle ressource au niveau macro-économique. La mise en place de nouvelles activités économiques doit être soutenue par les gouvernements qui doivent encourager les producteurs à la diversification, les orienter vers des choix stratégiques et mettre à leur disposition une assistance technique, un service de financement, des études sur les débouchés possibles des produits, des informations sur les marchés d'exportation.

La diversification est aujourd'hui la réponse des organisations internationales, qui ont un discours très libéral, pour aider les PED à faire face à l'instabilité des prix. Cependant, ce n'est pas forcément une réponse durable aux problématiques des filières d'autant plus qu'il n'y a pas toujours d'alternative aux cultures en place (exemple de l'arachide au Sénégal qui n'a pas d'alternative agronomique). De plus, les petits producteurs des PED n'ont pas les moyens financiers et techniques nécessaires pour envisager une telle initiative.

Instruments de marché

Aujourd'hui les mécanismes de marché sont privilégiés par la communauté internationale²² car la couverture du risque est confiée à des opérateurs privés et le producteur qui reçoit les signes du marché peut anticiper sur ses itinéraires techniques. L'utilisation de tels instruments s'inscrit tout à fait dans le contexte de libéralisation des filières prônée par la Banque mondiale. La

²² Plan d'action de l'UE en faveur des pays tributaires de produits de base, COM(2004)89 ; Communication de la Suisse auprès de l'OMC : « propositions pour aller de l'avant » (WT/COMTD/W/129) ; Communication du Kenya, de l'Ouganda, de la Tanzanie : « Détérioration des termes de l'échange pour les produits primaires » (WT/COMTD/W/130) ; Rapport des personnalités de la CNUCED sur les questions relatives aux produits de base (Nations Unies, Assemblée générale A/58/401) ; The International Task Force on commodity and risk management de la Banque mondiale.

question à se poser est de savoir s'ils sont applicables dans les PED et en particulier en Afrique sub-saharienne.

Marchés à terme et options

Le principe des marchés à terme est de céder le risque. Le producteur se couvre du risque de variations des prix dans le sens où il connaît le prix auquel il va vendre sa récolte au moment de la mise en culture. Le risque est transféré des producteurs aux spéculateurs qui agissent sur le marché à terme. Les deux principaux instruments utilisés sur les marchés à termes sont les contrats à termes et les options. Ces outils ne permettent pas de supprimer l'instabilité des cours mais seulement de s'en prémunir. En ce qui concerne les PED, les critiques à ces instruments sont principalement le manque de formation technique et d'infrastructures nécessaires pour l'utilisation des marchés à terme, voire l'inexistence de tels marchés, le manque de ressources financières des petits producteurs pour supporter la prime de risque, la difficulté de circulation de l'information sur les évolutions de prix et les volumes échangés sur le marché à terme. A cause de contraintes organisationnelles et de manque de garanties de financement, l'accès des PED aux marchés à terme semble limité, à moins qu'une coopération avec des acteurs de marchés à terme fonctionnels ne soit envisagée.

Mécanismes assuranciers

Le recours à des mécanismes d'assurance peut être intéressant dans les cas où l'accès aux marchés à terme est limité. Pour les deux types d'assurance existant, assurance récolte (couverture des risques techniques) et assurance revenu (couverture des risques prix), le producteur paye à l'assureur une prime individuelle, proportionnelle à son aversion pour le risque et qui le garantit du risque qu'un sinistre donné ne se produise à un moment donné. L'assurance dans le domaine de l'agriculture peut se trouver face à des risques qu'il est difficile de couvrir car ils sont généralement très corrélés et touchent un grand nombre de personnes en même temps.

Actuellement, au sein de l'AFD, des mécanismes de prix fixés complétés de mécanismes assuranciers sont à l'étude. L'objectif est de recourir à un mécanisme assurantiel afin de se garantir d'une trop forte chute des prix et d'assurer le fonctionnement global de la filière.

CONCLUSION

Les filières oléagineux tropicaux d'Afrique de l'ouest et centrale ont perdu la place privilégiée qu'elles détenaient dans les années 1960 sur le marché international. Cette marginalisation s'explique par le déficit d'offre, la baisse de compétitivité des filières et leur désorganisation dans un contexte de privatisation. Les politiques commerciales des autres pays producteurs d'oléagineux semblent être moins responsables de la fragilisation des filières africaines. De plus, la volatilité des cours mondiaux a peu d'effets sur les filières africaines qui sont pour la plupart vivrières ou bien protégées par des mécanismes de prix fixé. C'est pourquoi, afin de soutenir ces filières pour leur permettre de satisfaire les besoins en corps gras végétaux des populations locales, une réponse de type exclusivement commercial serait mal adaptée et bénéficierait plutôt aux filières compétitives d'Asie du sud-est ou d'Amérique du sud. Il paraît plus efficace de promouvoir une initiative agissant sur la compétitivité, l'organisation des filières, la responsabilisation des acteurs, un traitement spécial et différencié pour permettre à ces pays de réduire moins rapidement leurs protections, l'utilisation de mécanismes de marché pour gérer le risque prix, l'adaptation du service de la dette en fonction du niveau de prix des produits d'exportation.

Même s'il paraît peu probable que l'Afrique retrouve une place prépondérante dans les échanges mondiaux de corps gras végétaux, l'enjeu des filières africaines est aujourd'hui d'assurer l'approvisionnement des marchés locaux. Des améliorations du niveau de compétitivité sont possibles grâce à une meilleure gestion de la production, à des plantations avec du matériel végétal de qualité, à une réduction des coûts de production et transformation, à une responsabilisation des acteurs. Cependant il faut garder à l'esprit que les filières auront beaucoup de difficultés à se développer dans un système totalement libéralisé à cause de la concurrence accrue de pays producteurs plus compétitifs. Les États doivent aussi avoir la possibilité d'intervenir dans ces filières, en particulier dans un mécanisme de prix garanti, à condition que cette intervention ne se fasse pas à des fins politiques. L'objectif de satisfaction des besoins locaux ne sera vraisemblablement pas atteint avant dix ans mais sera d'autant mieux réalisable que les filières pourront se protéger des importations et qu'elles seront soutenues par des programmes coordonnés de la communauté internationale.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

BONNET A, MAAPAR, DAF, Volatilité des cours internationaux des produits agricoles : analyse du problème pour les pays en développement à travers plusieurs grilles de lecture et discussion sur des propositions, novembre 2003.

GUILLAUMONT (P) et GUILLAUMONT JEANNENEY (S), CERDI, CNRS, Université d'auvergne, Amortir les chocs de prix, mars 2003.

HERMELIN (B), Solagral, La politique agricole de l'UEMOA, Aspects institutionnels et politiques, avril 2003.

HIRSCH R, AFD, Les corps gras d'origine végétale dans les pays de l'UEMOA : essai de bilan à la veille de l'introduction du TEC, septembre 2000.

HIRSCH R, AFD, Les filières oléagineuses d'Afrique de l'ouest : Quelles perspectives face à l'intégration et à la mondialisation ?, avril 2002

PESQUET (J.J), Étude Marché Oléagineux, décembre 2002.

Solagral, Étude des mesures de réduction de la volatilité des prix des matières premières, mars 2003.

Documents et rapports officiels

CNUCED, Le développement économique en Afrique ; Résultats commerciaux et dépendance à l'égard des produits de base, UNCTAD/GDS/AFRICA/2003/1.

Commission des Communautés Européennes, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen ; Chaînes de produits de base agricoles, dépendance et pauvreté, proposition de plan d'action de l'UE , COM(2004)89. Proposition de partenariat UE-Afrique à l'appui du développement du secteur du coton, COM(2004)87.

MGP Afrique, Rapport provisoire de l'étude sur le recadrage du programme de relance de la filière arachide, janvier 2004

Ministère de l'Agriculture, République du Cameroun, Division des études et projets agricoles, Programme palmier à huile, janvier 2001

Gouvernement du Sénégal, Lettre de politique de développement de la filière arachide, 2003.

The World Bank, Diop Ndiame, Beghin John et Sewadeh Mirvat, Groundnut policy, Global Trade dynamics and the impact of trade liberalization, mai 2003

Bases de données

PS&D Official Statistics : USDA Foreign Agricultural Service, Production, Supply and Distribution : www.fas.usda.gov

CD-ROM : OIL World Annual 2004, Detailed World Statistics, Analyses and forecasts for all major oilseeds, oils&fats and oilmeals

NOTES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES – NUMÉROS PARUS

Retrouvez tous les sommaires de Notes et Études Économiques sur internet :

<http://www.agriculture.gouv.fr> - Rubrique *Médiathèque* > *Librairie* > *NEE*

<http://www.agreste.agriculture.gouv.fr> - Rubrique *Études* > *NEE*

N°12 – Octobre 2000

- La mise en œuvre de l'accord de Marrakech : le volet accès au marché.
- Dynamique des exploitations céréalières et concours publics à l'agriculture au Canada.
- Les exploitations de grandes cultures en France et aux États-Unis : performances comparées.

N°13 – Mars 2001

- Les structures et politiques agricoles des PECO sous fortes contraintes sociales et budgétaires : quelles transitions vers l'intégration européenne ?
- L'Inde dans le commerce agricole international. Conditions et bilan de mise en œuvre des accords de Marrakech.
- La concentration géographique des productions agricoles et ses déterminants. Une analyse pour l'Union européenne.
- L'accord sur l'agriculture du cycle de l'Uruguay. Bilan et perspective pour l'Union européenne. Première partie.

N°14 – Septembre 2001

- Garanties et soutiens publics aux crédits à l'exportation des produits agricoles aux États-Unis.
- Les programmes publics de garantie de crédits dans l'Union européenne.
- Une évaluation multicritère pour des politiques multifonctionnelles.
- L'accord sur l'agriculture du Cycle de l'Uruguay. Bilan et perspective pour l'Union européenne. Deuxième partie

N° 15 – Février 2002

- Les aides directes aux exploitations agricoles européennes suite aux réformes de la PAC (1992 et Agenda 2000).
- Échanges agricoles UE-ACP : vers une exacerbation de la concurrence entre agricultures ?
- La fiscalité agricole aux États-Unis : fonctionnement et enjeux politiques.

N° 16 – avril 2002

- Une vue d'ensemble sur l'évolution des exploitations agricoles françaises de 1990 à 1999.
- La réforme de la PAC de 1992 : bilan d'une décennie d'adaptation des exploitations de «grandes cultures».
- La réforme de la PAC de 1992 : bilan d'une décennie d'adaptation des élevages ovins et caprins.
- La réforme de la PAC de 1992 : bilan d'une décennie d'adaptation des élevages «bovins viande».
- La réforme de la PAC de 1992 : bilan d'une décennie d'adaptation des élevages laitiers.

N° 17 – décembre 2002

- L'évolution du secteur porcin européen : enjeux techniques, politiques, de marché et de société.
- Les exploitations de grandes cultures en France et aux États-Unis : comparaisons des performances économiques et enjeux politiques.
- L'impact de scénarios de modification de la PAC sur les élevages bovins allaitants en zone intermédiaire. Cas de l'Indre.
- Stratégies d'adaptation de l'agriculture en zones intermédiaires. Étude de cas dans le département de l'Indre.
- Analyse de scénarios de politique agricole pour des régions céréalières intermédiaires.

N° 18 – avril 2003

- Le Réseau d'information comptable agricole (RICA). Un outil unique de connaissance des agricultures européennes.
- La diversité de l'agriculture européenne : les exploitations spécialisées en production laitière.
- La diversité de l'agriculture européenne : les exploitations de "grandes cultures".
- La diversité de l'agriculture européenne : les exploitations spécialisées "bovins viande".
- La diversité de l'agriculture européenne : les exploitations à orientation "granivores".

N° 19 – décembre 2003

- Estimation des coûts de production des principaux produits agricoles à partir du RICA
- Simulations de découplage des aides à l'aide du modèle MAGALI
- La filière laitière française face à la libéralisation des échanges. Simulation d'impacts à partir du modèle MEGAAF
- Libéralisation des échanges et bien-être des populations pauvres. Illustration à partir du modèle ID³ de la faiblesse des impacts et de la sensibilité des résultats aux hypothèses de fonctionnement des marchés

N° 20 – mars 2004

- L'importance des dépenses nationales dans l'ensemble des concours publics en faveur de l'agriculture
- Les concours publics des collectivités territoriales à l'agriculture en 2000
- Les interventions des collectivités territoriales en faveur du milieu rural
- Les soutiens à l'agriculture européenne à travers les dépenses du FEOGA

N° 21 – juin 2004

- Les soutiens à l'agriculture européenne à travers les dépenses du FEOGA (Partie II). Les dépenses en faveur des marchés agricoles, par produit
- Les flux financiers entre l'Union européenne et les États membres

N° 22 – février 2005

- Aperçus de l'évaluation à mi-parcours du Plan de Développement Rural National
- L'évaluation de la politique de soutien à l'agroenvironnement
- L'évaluation du Contrat Territorial d'Exploitation
- L'évaluation de la politique de développement des zones rurales dans le cadre du Règlement de Développement Rural

Notes et Études Économiques
MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE

Direction des Politiques Économique et Internationale

Renseignements :

Sous-Direction de l'Évaluation, de la Prospective, des Études et de l'Orientation – tél. : 01.49.55.42.09
3, rue Barbet de Jouy – 75349 Paris 07 SP

Diffusion :

Service Central des Enquêtes et Études Statistiques
Bureau des ventes – BP 88
31326 – Castanet Tolosan cedex

Vente au numéro :

mel : agreste-ventes@agriculture.gouv.fr

fax : 05.61.28.83.66

Abonnement :

tél. : 05.61.28.83.05